

Slanker maar topzwaar, meer vrouwen maar vergrijsd:

Het veranderende gezicht van de Rijksoverheid 2002-2015¹

Dr. Dimiter Toshkov, Eduard Schmidt, MSc & Dr. Caspar van den Berg

Instituut Bestuurskunde, Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden

Corresponding author: Eduard Schmidt, j.e.t.schmidt@fgga.leidenuniv.nl

Status: Artikel in review bij een wetenschappelijk journal

Leader

Sinds het begin van deze eeuw heeft de Rijksoverheid te maken gehad met tal van bezuinigingen en reorganisaties. Dit artikel bekijkt hoe de samenstelling van het centrale overheidsapparaat in de afgelopen 15 jaar is veranderd. Op basis van de bestaande literatuur theoretiseren we 4 methoden waarmee overheidskrimp gerealiseerd kan worden, en identificeren we per methode de mogelijke gevolgen voor de samenstelling van de rijksdienst in termen van hiërarchische opbouw en van leeftijd. Open data van de Kennisbank Openbaar Bestuur wordt gebruikt om te laten zien hoe de samenstelling is veranderd als het gaat om functieniveaus, geslacht en leeftijd. Het totaal aantal ambtenaren is slechts marginaal gedaald maar door sterke interne verschuivingen in schalen, geslacht en leeftijd ziet de rijksdienst er nu heel anders uit dan in 2000. Het aantal ambtenaren in lagere functieniveaus is sterk afgenomen, terwijl in hogere functieniveaus juist een toename zichtbaar is. Ten tweede is de verdeling van mannen en vrouwen binnen de overheid gelijk geworden, zeker op de hogere niveaus. Ten derde is de gemiddelde leeftijd van rijksambtenaren aanmerkelijk gestegen. Het artikel sluit af met aanbevelingen voor zowel wetenschap als praktijk.

Abstract in English

This article analyses the transformations of the Dutch civil service over the last 15 years, during which numerous cutbacks and reorganizations took place. While existing research predominantly focused on changes in the total number of civil servants, we examine how the distribution of civil servants changed in terms of rank, gender and age. We theorize 4 methods for shrinking the government apparatus, and for each method we identify the possible consequences for the composition of the central civil service in terms of hierarchical make-up and of age. Our results indicate that the total number of civil servants only slightly decreased, but the decrease affected differentially the various ranks of the civil service. While at the lower ranks the number of civil servants decreased strongly, at the upper ranks the number actually increased slightly. The number of women in the civil service increased, also in the higher echelons. Regarding the age distribution, we found considerable changes, with the modal age shifting upwards with up to ten years. Altogether, the civil service has become slightly smaller, more gender-balanced, and significantly more senior (both in terms of ranks and age). The results of this study show that it is important for researchers and practitioners to look beyond the trends in the total number of civil servants and explore the deeper changes within the civil service.

¹ Een uitgebreidere versie van dit artikel met interactieve grafieken is te vinden op www.dimiter.eu.

Inleiding

Sinds de crisis van de jaren '80 is er vrijwel constant bezuinigd op het apparaat van de Rijksoverheid (Kickert, 2013). Omdat ambtenarensalarissen het leeuwendeel van het apparaatsbudget vormen, is door meerdere kabinetten geprobeerd om het ambtelijk apparaat te laten krimpen. Opeenvolgende kabinetten probeerden toe te werken naar een kleinere, efficiëntere overheid. Veel wetenschappelijke discussies over de omvang van de overheid richtten zich op de vraag of de overheid daadwerkelijk kleiner is geworden (Van der Meer en Van den Berg, 2011; Van der Meer en Dijkstra, 2013; Bekker, 2013) of de vraag hoe we de omvang van de overheid kunnen verklaren (Weber, 1980; Van Poelje, 1963; Brasz, 1960; Van Braam, 1957; Hoogerwerf, 1977; Marwick, 1974; Rose, 1984; Van der Meer en Roborgh, 1993). Waar binnen de bestuurskunde minder aandacht voor is geweest, is de vraag wat het effect is van bezuinigingen en reorganisaties op de omvang en samenstelling van het ambtelijk apparaat.

Dit is een belangrijke onderzoeksvraag, omdat er naast de hierboven genoemde druk tot het doen inkrimpen van het ambtelijk apparaat, ook andere maatschappelijke doelstellingen spelen (zoals een betere balans tussen mannen en vrouwen in hogere posities), en institutionele beperkingen die het verkleinen van het ambtelijk apparaat bemoeilijken (zoals het arbeidsrecht voor ambtenaren). Tezamen genomen kunnen deze onderling strijdige doelen en beperkingen complexe gevolgen hebben voor het ambtelijk apparaat die onder het oppervlak verscholen blijven als we alleen kijken naar totaalaantallen en niet naar samenstelling en uitsplitsingen. In dit artikel richten we ons daarom op de vraag *in hoeverre de hervormingen en bezuinigingen in de publieke sector van de afgelopen vijftien jaar de omvang en samenstelling van de Rijksoverheid hebben veranderd*. We analyseren daarvoor de veranderende omvang en samenstelling van de overheid in de periode 2002 tot 2015. Hierbij ligt de focus op drie onderdelen van de samenstelling: de verdeling ten aanzien van functieniveaus van de overheid, de man-vrouw verhouding en verdeling in leeftijdscategorieën. Open data van de Kennisbank Openbaar Bestuur werden geanalyseerd voor dit onderzoek. Doel van ons onderzoek is om te laten zien hoe de samenstelling van het ambtelijk apparaat is veranderd en, door een eerste aanzet te geven van mogelijke verklaringen voor deze veranderingen, relevante onderzoeksvragen op te werpen voor nader onderzoek naar dit onderbelichte thema.

Dit artikel start met een theoretische reflectie van de bestuurskundige literatuur over de omvang en samenstelling van het overheidsapparaat. Daarna gaan we in op de context van het onderzoek en de gebruikte dataset. Vervolgens presenteren we de resultaten en gaan we in op mogelijke verklaringen voor de gevonden verschuivingen. In de conclusie en discussie staan aanbevelingen voor zowel de praktijk als voor de wetenschap.

Overheidsgroei en –krimp getheoretiseerd

Veel nationaal en internationaal wetenschappelijk onderzoek naar het overheidsapparaat richt zich op de vraag of er sprake is van een groeiende of juist krimpende overheid. Ook politiek staat in Nederland en veel andere westerse landen de terugtrekkende overheid al lange tijd op de agenda (Pollitt en Bouckaert, 2011; Hammerschmid, Andrews, Van de Walle & Bezes, 2016; Van der Meer en Dijkstra, 2017). Tegelijkertijd is het lastig om sluitende antwoorden te geven op de vraag of de overheid daadwerkelijk krimpt, gezien het veelvoud aan engere en ruimere opvattingen van het ambtelijke apparaat en overheidspersoneel (Van den Berg et al., 2015). Een verschil in definities

maakt het vergelijken van de omvang van de overheid met andere landen ook lastig (Van der Meer et al., 2012). Een voorbeeld zijn leraren, die in sommige landen wel (Frankrijk) en in andere niet (het Verenigd Koninkrijk) onder het ambtelijk personeel worden geschaard. Een ander voorbeeld is de ongelijke verdeling van taken over de verschillende bestuurslagen, waardoor bijvoorbeeld federale systemen moeilijk te vergelijken zijn met gecentraliseerde eenheidsstaten (Van den Berg, 2011). Tenslotte moet rekening gehouden worden met de mate waarin maatschappelijke groeperingen en burgers publieke diensten produceren en in hoeverre deze uit publieke middelen gefinancierd worden. Neo-corporatistische bestuurssystemen (Duitsland en Nederland) hebben daardoor traditioneel minder ambtenaren op hun payroll dan pluralistische landen (de VS en het VK), of etatistische landen (Frankrijk en Italië), terwijl dit weinig zegt over de mate waarin publieke dienstverlening beslag legt op publieke middelen.

Naast de omvang van de overheid, heeft ook het *verklaren* van de groei van het overheidsapparaat veel aandacht gehad. Klassieke theorieën over de omvang van de overheid vinden verklaringen in verschillende disciplines. Vanuit de financieel-economische hoek zijn theorieën zoals de wet van Wagner uit 1883, de plateautheorie van Peacock en Wiseman (1961) en het Baumol' effect (1967) bekende voorbeelden. De theorie van Wagner werd ontwikkeld in het begin van de 19e eeuw en bekijkt de omvang van de overheid met een macro-economische bril en verwachtte een vergroting van het overheidsapparaat wanneer er sprake zou zijn van een grotere economische groei. Galbraith (1958) en Downs (1960) poneerden de stelling dat vanwege het sterke verzet van burgers tegen belastingverhogingen, het overheidsbudget, en dus de omvang van het ambtelijk apparaat, zich altijd op een 'toelaatbaar minimumniveau' zou bevinden. Deze stelling zou echter aan geloofwaardigheid inboeten toen de overheidsuitgaven in de jaren 1960 en 1970 sterk toenamen (Rose, 1984). Andere bestuurskundige theorieën uit de *public choice* literatuur kijken op hun beurt meer naar de rol en macht van ambtenaren. Zo gaat de budgetmaximalisatietheorie van Niskanen (1971) uit van een doelgerichte publieke manager die probeert om zijn eigen *budget* zo veel mogelijk te vergroten. Handelen alle managers hiernaar, dan zal de overheid in omvang toenemen. Hiernaast staat de theorie van Dunleavy (1991) die ervan uitgaat dat publieke managers doelgericht handelen om de *omvang* van hun organisatie te vergroten. Beide *public choice* theorieën zijn meermaals bekritiseerd, bijvoorbeeld op hun assumptie dat eigenbelang de primaire motivator is van topambtenaren (Moynihan & Andrews, 2013). Bovendien kan het eigenbelang van topambtenaren ook inhouden om het apparaat juist wél te laten inkrimpen (Barzelay, 2001).

Vanuit de Nederlandse bestuurskunde is een belangrijke bijdrage door Van der Meer en Roborgh (1993) geleverd. Zij onderscheiden een aantal factoren die de groei van het overheidspersoneel kunnen verklaren. In de eerste plaats zijn dat **politiek-bestuurlijke verklaringen**, onder te verdelen in politieke kleur van de uitvoerende macht (linkse partijen aan de macht verklaren groei van het ambtelijk apparaat), en de aard van politieke besluitvormingsprocedures (veel invloed voor belangengroepen doet overheidsactiviteiten en dus ook het ambtelijk apparaat groeien). Onder de politiek-bestuurlijke verklaringen scharen we ook krimp die veroorzaakt wordt door hervormingen in het kader van *new public management*, een meer bedrijfsmatige benadering van het openbaar bestuur die sinds het einde van de jaren 1970 een dominante positie inneemt (Hood 1992; Suleiman, 2003; Hood en Peters, 2004; Pollitt en Bouckaert, 2011). Verschillende elementen van *new public management* dragen in hun uitwerking bij aan een kleiner centraal ambtenarenapparaat: privatisering, deregulering, de functionele scheiding tussen beleid, uitvoering, toezicht en

handhaving, en indirecte zin ook decentralisatie. Al deze verschijnselen leiden tot een externalisering van het overheidspersoneel.

Om externalisering van overheidspersoneel beter inzichtelijk te maken, hanteren we de conceptualisatie van verschillende typen overheidspersoneel zoals ontwikkeld door Van den Berg (2017), zoals te zien in figuur 1. De **binnenste** schil is de kern van de publieke dienst, dat wil zeggen, het personeel in dienst van ministeries. De **tweede** schil bestaat uit personeel van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, zoals de RDW en het Kadaster. Dit personeel is geen rijksambtenaar, maar is wel in dienst van een overheidsorganisatie. De **derde** schil omvat het personeel van permanente adviesraden en van publieke onderwijs en zorginstelling, waaronder publieke onderzoeksinstellingen, openbare universiteiten, en academische ziekenhuizen. De **vierde** schil bestaat uit de medewerkers in het zogenaamde *privaat-publieke domein*: privaatrechtelijke organisaties die vanuit publieke middelen gefinancierd worden en zonder winstoogmerk, zoals stichtingen, adviesorganen en adviesraden. De **vijfde** schil bestaat uit personeel in dienst van bedrijven die het eigendom zijn van overheden, zoals energie- en openbaar vervoersbedrijven. De **zesde** en tevens laatste schil bestaat uit extern ingehuurd personeel: zij die in dienst zijn van een commercieel bedrijf waarvan de overheid niet de eigenaar is, die op contractbasis taken vervullen voor of in naam van de overheid, zoals aannemers, adviesbureaus, en catering-, schoonmaak en beveiligingsbedrijven.

Op basis van deze conceptualisatie kunnen we de volgende vormen van externalisering een krimp van de rijksoverheid tot gevolg hebben:

- 1) Verzelfstandiging *binnen* de overheid (van schil 1 naar schil 2), in de zin dat uitvoeringsactiviteiten ondergebracht worden in een zelfstandige organisatie op afstand van het ministerie. Hiermee slinkt vooral het aandeel uitvoeringsgerichte functies binnen de rijksoverheid, en voor een aanzienlijk kleiner deel gaat er ook beleidsmatige, strategische en beheersmatige capaciteit van de rijksoverheid over het de verzelfstandigde organisatie.
- 2) Verzelfstandiging *buiten* de overheid (van schil 1 naar schil 3), in de zin dat bijvoorbeeld een onderzoeksinstituut overgedragen wordt aan een publiekrechtelijke kennisinstelling. Hierbij gaan vooral hooggespecialiseerde onderzoeks- en beleidsfuncties over van de rijksoverheid naar op afstand geplaatste organisaties.
- 3) Externe inhuur (van schil 1 naar schil 6), dat wil zeggen de inhuur van externe adviseurs en uitvoerders, zoals beleidsadviseurs, maar ook juridische adviseurs, communicatiedeskundigen, ICT-experts en programmeurs (Boston, 1994; McKeown en Lindorff, 2011; Saint-Martin, 2004; Howlett en Migone, 2013). Nederland is een van de landen ter wereld die hier verhoudingsgewijs het meest gebruik van maakt (Van den Berg et al. 2015). Deze vorm van externalisering heeft een effect op de omvang van de samenstelling van de rijksoverheid in de zin dat er enerzijds minder gespecialiseerde beleidsadviserende capaciteit binnen het apparaat zelf overblijft, en anderzijds dat ook de professionele staffuncties (juridisch, communicatie, ICT in mindere mate binnen het apparaat te vinden zijn. Verwijzingen)
- 4) Outsourcing (van schil 1 naar schil 6), in de zin dat private bedrijven worden aangetrokken om de functies zoals schoonmaak, catering en beveiliging te verzorgen (Vincent-Jones, 2006; Light, 2006; Macdonald, 2011). Het netto gevolg hiervan voor de samenstelling van de

rijksdienst is een relatieve daling van lager ingeschaalde interne operationele capaciteit, en dus een stijging van het aandeel van hoger ingeschaalde functies.

Wij spreken hierboven van externalisering, omdat dit de dominante trend is geweest sinds de op het *new public management* geïnspireerde ideeën over de organisatie van de overheid gemeengoed zijn geworden (Rhodes, 1994, Painter en Pierre, 2005). Dit wil echter niet zeggen dat ook de tegenovergestelde beweging, internalisering, kan voorkomen. Dit hebben we bijvoorbeeld gezien bij de beslissing van het kabinet Rutte II om de outsourcing van de schoonmaakfunctie terug te draaien, en de zogenoemde Rijkschoonmaakdienst op te richten. In theoretische termen is hier de dus sprake van re-internalisering (van schil 6 naar schil 1).



Figuur 1: vijf schillen van overheidsperoneel (naar Van den Berg, 2017)

Daarnaast is er een aantal **maatschappelijke verklaringsgronden**, van demografische, economische en culturele aard.

Wanneer de *bevolkingsomvang* toeneemt, neemt ook het overheidsperoneel toe, zelfs met een hoger percentage, afhankelijk van de aard van de beleidssector. De omvang van het overheidsperoneel dat zich bezighoudt met onderwijs en zorg is relatief gevoelig voor bevolkingstoename, terwijl dit bij de bescherming tegen het water dat minder het geval is.

Wanneer de *economie* groeit, groeit ook de behoefte aan fysieke en maatschappelijke infrastructuur, ordening en regulering. Een andere economische verklaring voor groei is dat er in tijden van voorspoed zogenoemde 'entitlements' ontstaan, dat wil zeggen dat overheidsdiensten worden uitgebreid, en die uitbreiding in tijden van economische stagnatie of neergang heel moeilijk terug te draaien is, omdat er gewenning optreedt waardoor afschaffing gezien wordt als een aantasting van verworven rechten. Tenslotte beschrijven Van der Meer en Roborgh (1993) het economisch gedreven groeimechanisme dat er in tijden van voorspoed geen aanleiding wordt gevoeld om

overheidspersoneel terug te dringen, en gedurende een economische depressie er juist weer grote behoefte aan door de overheid verstrekte voorzieningen.

Als laatste zijn er verklaringen voor groei die te maken hebben met *culturele* veranderingen. Zo bevordert democratisering de groei van het overheidspersoneel omdat er meer behoefte ontstaat aan informatie en inspraakmogelijkheden en bevordert individualisering de groei van het overheidspersoneel in de zin dat ontzuiling geleid heeft tot verstatelijking. Dit heeft als gevolg een toenemend beroep op diensten die rechtstreeks door de overheid geleverd worden, bijvoorbeeld in de sectoren zorg en onderwijs.

De gevolgen van krimp voor de samenstelling van de rijksoverheid

Wat opvalt in de hierboven besproken literatuur, is dat er veel meer aandacht uitgaat naar (het verklaren van) de omvang dan naar de samenstelling van het ambtelijk apparaat. De meeste theorieën zijn gericht op de omvang van de overheid op een hoger aggregatieniveau; veelal wordt gekeken naar de totale omvang van de publieke sector van een land of (in het geval van Nederland) naar de gehele rijksoverheid. We hebben kortgezegd wel theorieën over hoe de omvang van de overheid kan worden verklaard maar we missen in de wetenschappelijke literatuur aandacht voor een inter-organisatorische blik op de samenstelling van het ambtelijk apparaat. Dit is een gemis, omdat onderzoek naar de representativiteit van het ambtelijk apparaat in de Verenigde Staten heeft uitgewezen dat een terugtrekkende overheid de overheid niet alleen kleiner maakt, maar ook dat daarmee het aandeel zwarte Amerikanen en vrouwen in sterke mate terugliep (Cooper et al., 2012). Bezuinigingen op het overheidsapparaat lijken dus niet alle ambtenaren in dezelfde mate te treffen, en lijken de samenstelling van het ambtelijke apparaat sterk te kunnen beïnvloeden.

Daarom is het zinvol om de verschillende wijzen waarop de omvang van de overheid toe- of af kan nemen te identificeren, om vervolgens veronderstellingen te formuleren ten aanzien van de gevolgen voor de samenstelling van de rijksoverheid. Afgaande op de literatuur, kan de omvang van de rijksoverheid op vier verschillende manieren veranderen.

In de eerste plaats door een stijging (dan wel daling) van de efficiëntie: **evenveel doen, maar met minder mensen**. Concreet kan dit bijvoorbeeld gerealiseerd worden door een productiviteitsstijging per fte als gevolg van automatisering of prestatiebesturing, of door het bezuinigen op overhead, management en coördinatietaken.

In de tweede plaats kan men op verschillende taakterreinen minder (dan wel meer) mensen inzetten: **minder doen met minder mensen**. Het palet aan taken van de rijksoverheid blijft dan hetzelfde, maar activiteiten worden teruggeschroefd. Concreet kan dit bijvoorbeeld gerealiseerd worden door de omvang van beleidsprogramma's te beperken, of door striktere criteria toe te passen voor het in aanmerking komen van bepaalde diensten.

In de derde plaats kan er gesneden worden in de ambtelijke capaciteit op rijksniveau door **taakterreinen buiten de rijksdienst te plaatsen**: activiteit wordt geëxternaliseerd. Zoals hierboven besproken kan dit gedaan worden door een functionele scheiding, waarbij uitvoerende taken overgaan naar uitvoeringsorganisaties, en toezichtsfuncties overgaan naar onafhankelijke toezichthouders. Daarnaast kan activiteit overgedragen worden naar organisaties op andere

bestuurlijke niveaus: naar boven naar Europese en internationale organisaties, en naar beneden naar provincies, waterschappen en gemeenten. Een derde mogelijkheid om taken af te stoten is het simpelweg terugtreden als overheid, waarbij activiteiten ofwel overgaan naar private bedrijven (privatisering of outsourcing), ofwel aan burgers overgelaten worden, in de zin van co-productie of veronderstelde zelfredzaamheid.

Tenslotte kan de omvang van de rijksdienst veranderd worden door het **beteugelen (dan wel toelaten) van de zogenaamde bureaucratische dysfunctie**: geleidelijke uitdijing als gevolg van bureaucratisme, machtsaccumulatie van ambtenaren en budgetmaximalisatie.

In tabel 1 hieronder worden de vier methoden weergegeven. Tabel 1 laat ook zien wat de te verwachten impact van elke methode op de hiërarchische en leeftijdssamenstelling van de rijksdienst zal zijn: methode I en III leiden waarschijnlijk per saldo tot een relatieve groei in de beleidsschalen, terwijl methode II en IV waarschijnlijk leiden tot een vergrijzing van het apparaat.

	<u>Methode I:</u> Efficiëntiestijging	<u>Methode II:</u> Activiteit terugschroeven	<u>Methode III:</u> Taakterreinen afstoten	<u>Methode IV:</u> Beteugelen bureaucratische dysfunctie
<i>Varianten</i>	Productiviteitsstijging, overheadsvermindering	Omvangs- en capaciteitsdaling bij gelijkblijvend takenpakket	Funciescheiding; overdracht naar andere bestuurslagen, overdracht naar private sector	Bureaucratisme tegengaan, machtsaccumulatie tegengaan, budgetmaximalisatie tegengaan.
<i>Voorbeelden</i>	Automatisering, performancesturing, minder management, minder coördinatie	Verkleining beleidsprogramma's; striktere criteria voor het in aanmerking komen van bepaalde diensten; vacaturestop	Verzelfstandiging, internationalisering, Europeanisering, privatisering, outsourcing, coproductie, terugtreding overheid	Vacaturestop
<i>Impact op samenstelling: hiërarchische opbouw</i>	Automatisering leidt tot een vermindering van lager ingeschaalde staf; minder management en coördinatie leidt tot een vermindering van hoger ingeschaalde staf. Relatieve toename van beleidsstaf	Weinig verandering	Per saldo een grotere daling in operationele, lager ingeschaalde functies, dan beleids- en management functies, apparaat wordt zwaarder in de hoger ingeschaalde functies	Weinig verandering
<i>Impact op samenstelling: leeftijd</i>	Weinig verandering	Relatieve afname jongere cohorten, relatieve toename oudere cohorten	Weinig verandering	Relatieve afname jongere cohorten, relatieve toename oudere cohorten

Tabel 1: Vier vormen van terugtrekkende overheid

Uit bovenstaande theoretische bespreking destilleren we de volgende factoren die groei of krimp kunnen veroorzaken, inclusief de bijbehorende veranderingen en de samenstelling van de rijksdienst wat betreft inschaling en leeftijd:

- Hoe linkser de coalitie, hoe groter de kans op groei van de rijksdienst (waarbij een vertragingseffect te verwachten is);
- Hoe groter de economische groei, hoe groter de kans op groei van de rijksdienst (waarbij een vertragingseffect te verwachten is);
- Hoe groter de bevolkingstoename, hoe groter de kans op groei van de rijksdienst;
- Krimp van de rijksdienst als gevolg van efficiëntiestijging leidt tevens tot een groter aandeel ambtenaren in de hogere middenschalen (beleidswerk)
- Krimp van de rijksdienst als gevolg van het terugschroeven van activiteiten, leidt tevens tot een vergrijzing van de rijksdienst
- Krimp van de rijksdienst in de zin van het afstoten van taakterreinen, leidt tevens tot een groter aandeel in de hogere schalen (coördinatie, integratie, management)
- Krimp van de rijksdienst in de zin van het aanpakken van bureaucratische dysfuncties, leidt tevens tot een vergrijzing van de rijksdienst.

Context

Onze studie bestrijkt de periode 2002 - 2015. Afgaand op de regeerakkoorden die tussen 2002 en 2015 golden, blijkt dat alle vijf kabinetten (Balkenende I, II, IV en Rutte I en II)² de wens hadden om te bezuinigen op het overheidsapparaat, ondanks dat de economische situatie in het land drastisch verschilde per kabinet.

Te beginnen met het kabinet Balkenende I, bestaande uit het CDA, de VVD en de LPF. Dit kabinet regeerde van 2002 tot 2003 en begrootte een bezuiniging van ruim 330 miljoen euro voor het overheidsapparaat. Uit de tekst van het regeerakkoord blijkt duidelijk de wens om het aantal ambtenaren te verminderen. Het toenmalige kabinet stelde voor om per jaar een efficiencykorting van 1% te geven *“die inhoudt dat hetzelfde werk met minder ambtenaren gedaan moet worden.”*³

Ook het kabinet Balkenende II, bestaande uit het CDA, VVD en D66, een iets minder rechtse coalitie dan zijn voorganger, beoogde het mes te zetten in de overheid, voor ongeveer dezelfde taakstelling als in het vorige regeerakkoord: zo’n 300 miljoen euro. Daarnaast werd gesteld dat *“effectiviteit, slagkracht en ‘luisterend vermogen’ van de overheid moeten worden vergroot.”*⁴ In het regeerakkoord wordt niet expliciet het aantal ambtenaren genoemd dat geschrapt moet worden.

Het centrumlinks kabinet Balkenende IV, bestaande uit CDA, PvdA en ChristenUnie, was het eerste kabinet dat te maken kreeg met de crisis die in 2008 begon. Hoewel hun regeerakkoord een jaar eerder werd gesloten, werd daarin al de noodzaak beschreven dat de overheid zou moeten besparen. Conform het advies van het college van Secretarissen-Generaal werd ingezet op een efficiencywinst van 5% bij het rijk, zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) en Hoge Colleges van Staat. In totaal zou deze efficiencywinst 750 miljoen euro in vier jaar moeten opleveren. Gerichte afslanking

² Balkenende III was een rompkabinet bestaande uit VVD en CDA nadat D66 het kabinet had verlaten. Daardoor is er geen nieuw regeerakkoord gesloten voor dit kabinet.

³ Regeerakkoord Balkenende I, p. 27

⁴ Regeerakkoord Balkenende II, p. 9

en flexibilisering moest ervoor moeten zorgen dat het aantal beleidsstaven van het Rijk zou verminderen. Hoewel in dit regeerakkoord niet expliciet wordt genoemd dat het aantal ambtenaren moet dalen, lijkt voorgaande doelstelling dat wel te impliceren.

Het eerste kabinet onder premierschap van Mark Rutte, bestaande uit een centrum-rechtse coalitie van CDA en VVD met gedoogsteun van de PVV, legde in zijn regeerakkoord expliciet vast dat het aantal ministeries zou dalen.⁵ Twee fusies zorgden ervoor dat deze doelstelling gehaald werd. Enerzijds was er de fusie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Economische Zaken tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Anderzijds werd het ministerie van Infrastructuur en Milieu opgericht, bestaande uit de voormalige ministeries van Verkeer & Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. De daling van het aantal ministeries moest vergezeld gaan van een daling van het aantal ambtenaren. Hierbij ging het niet alleen om ambtenaren binnen de Rijksoverheid maar bij alle bestuurslagen. De totale bezuiniging op het overheidsapparaat moest in deze regeerperiode maar liefst 1,79 miljard opleveren. Onderzoek onder topambtenaren heeft laten zien dat een “hiring freeze” het veelvuldig toegepaste instrument was om bezuinigingen te realiseren (Jilke, Van de Walle & Van Delft, 2013).

Het kabinet Rutte-II, bestaande uit de PvdA en de VVD, maakte ook expliciet het mes in de kosten van het overheidsapparaat te willen zetten. Door een goedkopere, flexibelere, efficiëntere rijksoverheid moest 1,1 miljard bespaard kunnen worden, wat het één van de grootste bezuinigingen uit het regeerakkoord maakt. Een belangrijke verandering die werd voorgesteld in het regeerakkoord, was insourcing: het openstellen van de laagste ambtelijke loonschalen zodat medewerkers in facilitaire functies eventueel in dienst genomen konden worden. Twee jaar later resulteerde dit in de oprichting van de Rijks schoonmaakdienst waardoor schoonmakers weer in dienst konden komen bij de rijksoverheid.

Daarnaast heeft het kabinet Rutte-II de uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet overgedragen van het rijk naar de gemeenten. Daarmee zijn belangrijke taken en aanzienlijke budgetten (6,5 miljard euro op jaarbasis) gedecentraliseerd, maar van een overdracht van ambtenaren was daarbij geen sprake (Van den Berg en Groeneveld 2017). Van der Meer en Dijkstra (2017) concluderen dat in de regeerperiode van Rutte II het aantal ambtenaren op zowel het rijksniveau als het gemeentelijk niveau licht daalde.

Wat aldus opvalt is dat alle kabinetten in de periode 2002-2017 hebben ingezet op een besparing op de kosten van het overheidsapparaat. Hoewel in veel regeerakkoorden duidelijk de wens doorklinkt om het aantal ambtenaren te verkleinen, wordt in de regeerakkoorden (in tegenstelling tot de bezuinigingsopgave) niet expliciet aangegeven met hoeveel fte het ambtenarenapparaat ruwweg zou moeten slinken. Belangrijk om hierbij op te merken, is dat in sommige regeerakkoorden werd gekozen voor bezuinigingen op basis van FTE, bij sommige voor bezuinigingen op basis van “euro’s” en bij één kabinet sprake was van een zogenoemd “dubbelslot”, dat wil zeggen geen euro’s erbij en geen fte’s erbij.

Wat ook opvalt in de verschillende regeerakkoorden, is dat er niet is stilgestaan bij mogelijke effecten op de samenstelling van het overheidsapparaat, laat staan op de mogelijke gevolgen voor

⁵ Regeerakkoord Rutte-I (2010), P. 5

beleidscapaciteit en de toegankelijkheid en kwaliteit van publieke diensten. Tegelijkertijd is er op sommige momenten wel sprake geweest van specifieke diversiteitsdoelstellingen om het aantal vrouwen in de top van de Rijksoverheid te vergroten, zoals geformuleerd in de regeerakkoorden van het kabinet Balkenende-IV en Rutte-II.

Data en methoden

De data voor dit onderzoek zijn afkomstig van de kennisbank Openbaar Bestuur (www.kennisbankopenbaarbestuur.nl). Deze website, die wordt beheerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bevat data over tal van onderwerpen die te maken hebben met de overheid. De specifieke data voor deze studie zijn afkomstig uit de salarisadministratie en geven een overzicht van het aantal fulltimebanen (FTE) per ministerie (inclusief zbo's en agentschappen), over de periode 2002 tot 2015. De data is geaggregeerd per ministerie, waardoor zowel een ministerie zelf als de bijbehorende organisaties (zoals uitvoeringsorganisaties of inspecties) worden meegenomen. In het geval van het ministerie van Onderwijs betekent dit bijvoorbeeld dat ook de medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs bij het totale aantal medewerkers valt is opgenomen. Alle ministeries met uitzondering van het ministerie van Defensie zijn in de dataset opgenomen. Data over dit ministerie zijn niet beschikbaar via de kennisbank. Data over ambtenaren van lagere overheden en publieke organisaties (zoals het onderwijs) zijn niet in de dataset opgenomen.

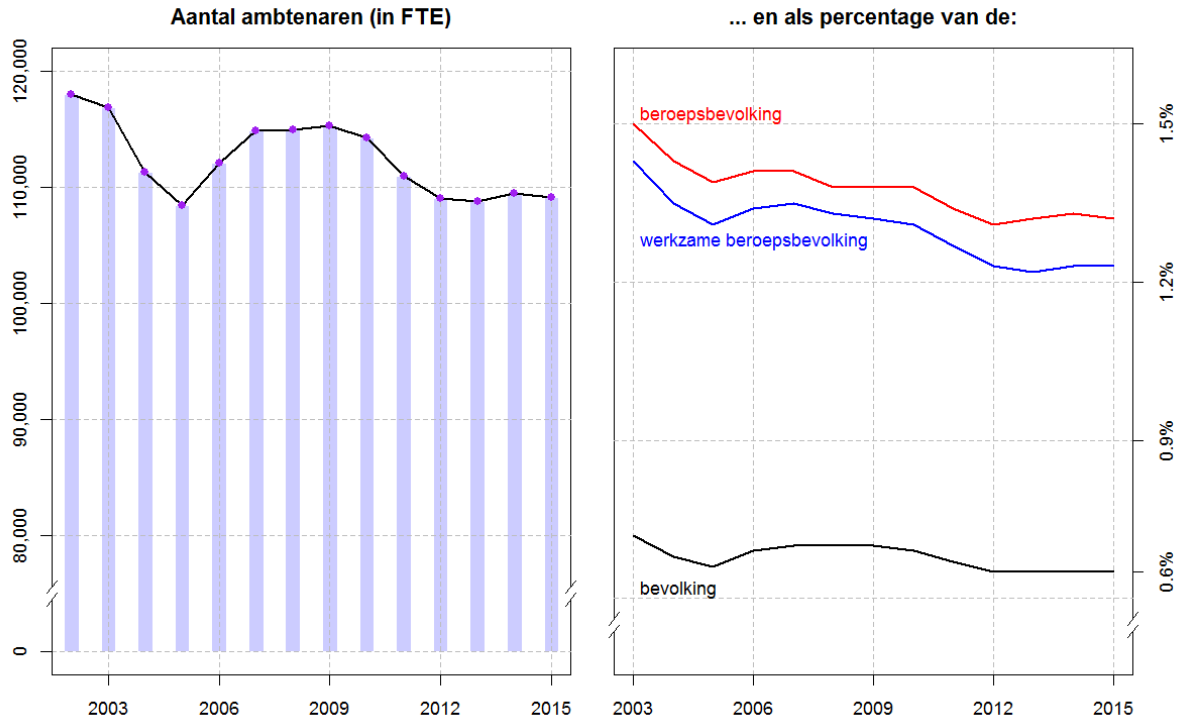
Deze dataset stelt ons in staat om niet alleen te kijken naar het aantal FTE per sector, maar ook naar het aantal FTE per salarisschaal, geslacht en leeftijd. Salarisschalen corresponderen met bepaalde functieniveaus, wat betekent dat wij deze informatie kunnen gebruiken om uitspraken te doen over hoe de samenstelling van het ambtelijk apparaat is veranderd in de zin van hiërarchische opbouw.

Resultaten

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van het onderzoek. We doen dit aan de hand van vier aspecten. Eerst bekijken we de totale omvang van de overheid over de laatste 15 jaar. Daarna kijken we achtereenvolgens naar data over de samenstelling wat betreft functieniveaus, geslacht en als laatste de leeftijd.

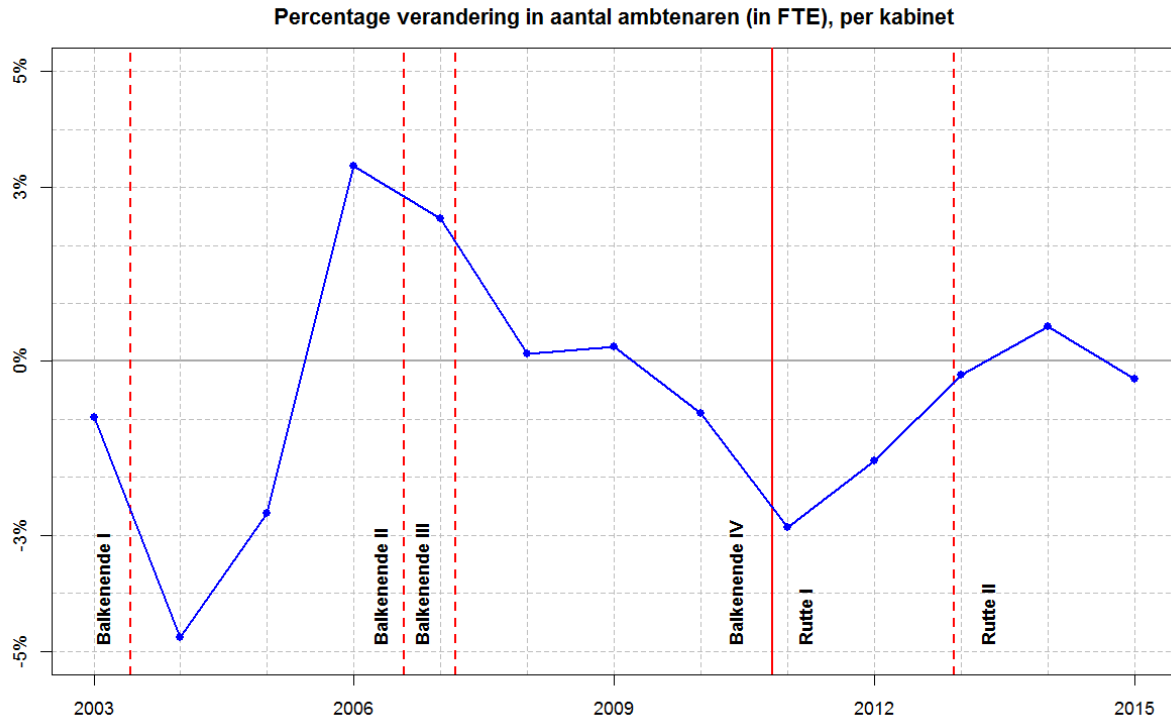
Omvang van het ambtelijk apparaat

Om goed weer te kunnen geven hoe de overheid is veranderd, is het belangrijk om eerst een geaggregeerde weergave te geven van het aantal ambtenaren binnen de Nederlandse Rijksoverheid.



Figuur 2. Aantal ambtenaren op het niveau van de Rijksoverheid (incl. uitvoerende diensten en zbo's) in FTE, weergegeven in absolute aantallen (links) als in percentage van verschillende subsets van de bevolking (rechts)

Over de afgelopen 15 jaar is het aantal ambtenaren op rijksniveau afgenomen, zowel in absolute aantallen als in percentage van de beroepsbevolking. In dezelfde periode is ook het aantal ambtenaren bij provincies en gemeenten licht gedaald (zie Van der Meer en Dijkstra, 2017). Er is dus geen sprake van een waterbed-effect tussen de bestuurslagen. Als de politieke kleur van de heersende coalitie tegen deze cijfers aan wordt gehouden, lijkt politieke kleur maar een zeer beperkte voorspeller te zijn van (veranderingen in) de omvang. Dit gaat in tegen het stereotype beeld van een rechtse(re) coalitie die de overheid probeert in te dammen, en een linkse(re) coalitie die ervoor zorgt dat de omvang van de overheid juist uitdijt (zie figuur 3 hieronder). Tegelijkertijd moet hierbij aangetekend worden dat er sprake kan zijn van een tijdseffect: het duurt soms een paar jaar voordat een ingezette verandering ook daadwerkelijk effect sorteert. Daardoor zien we wellicht pas later in een volgende kabinetsperiode de effecten van het beleid van het voorgaande kabinet. De data die in figuur 2 gepresenteerd worden suggereren eerder een effect van een premierscyclus: een stijging aan het begin van de regeerperiode van een bepaalde premier (of dominante politieke partij), gevolgd door een daling na een aantal jaar. Dit patroon is ook plausibel gegeven het feit dat in de eerste periode meer mensen nodig zijn om de nieuwe regeringsambities te kunnen verwezenlijken, terwijl in latere instantie bezuinigen - en dus krimp - electoraal weer aantrekkelijker kan zijn. De onderzochte periode is echter te kort om deze bevinding stevig te kunnen staven.



Figuur 3. Veranderingen in de omvang van de rijksdienst per kabinet

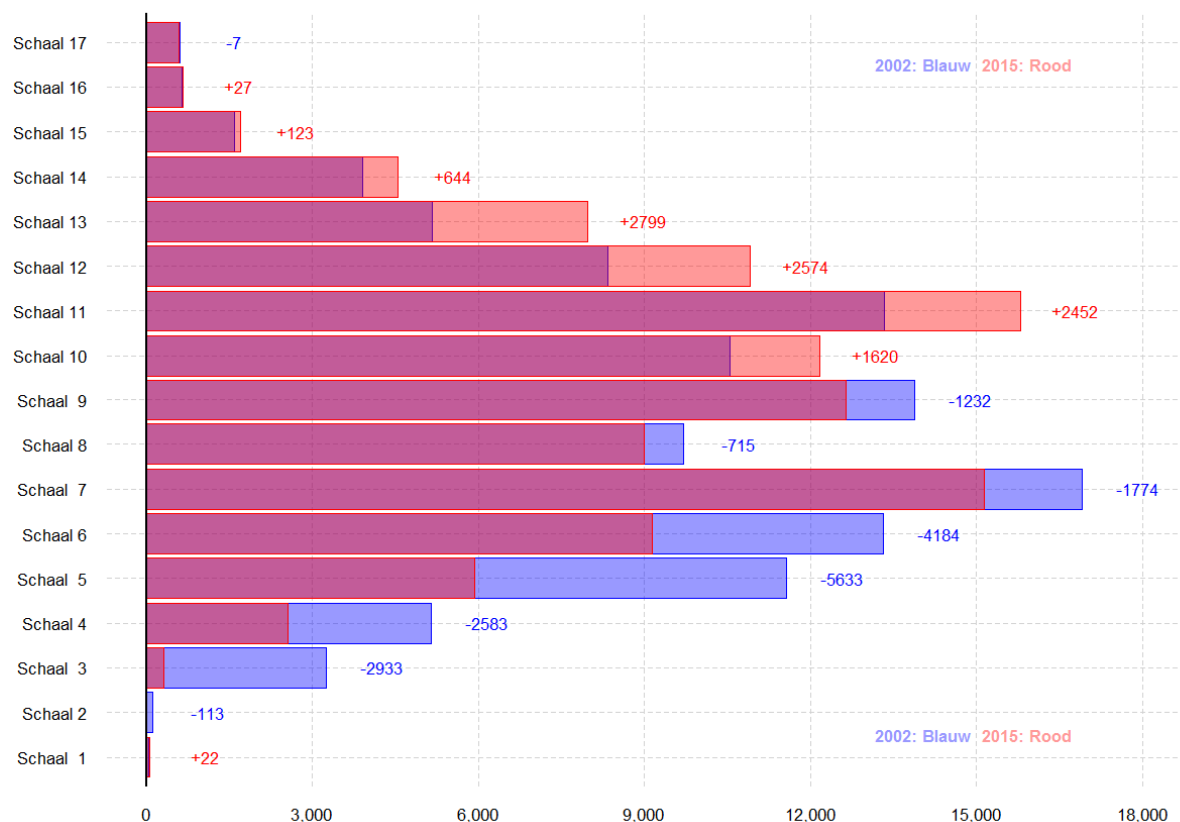
Een ander punt van aandacht bij deze cijfers is de opmerking van Dijkstra en van der Meer (2015) dat een relatieve stabiliteit in het aantal ambtenaren verhult dat er *tussen sectoren* weldegelijk grote verschillen kunnen zijn. Zo kan een daling op beleidsterrein Defensie tenietgedaan worden door een stijging bij de politie, overige veiligheids- en opsporingsdiensten, rechterlijke macht en de overige delen van de justitiële keten. Omwille van de ruimte gaan wij hier niet verder in op cross-departementale schommelingen, deze analyses zijn te vinden in de onlineversie.⁶

Functieniveaus

Zoals gezegd heeft de Nederlandse Bestuurskunde tot heden opvallend weinig onderzoek voortgebracht naar (ontwikkelingen) in de hiërarchische opbouw van het ambtelijk apparaat. Data uit het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld van het Institute for Government, laten zien dat er door bezuinigingen grote veranderingen kunnen zijn in de hiërarchische opbouw van de overheid (Institute for Government, 2014). Figuur 3 laat zien hoe dit er voor Nederland uitziet, als de situatie van 2002 wordt vergeleken met 2015.

⁶ De online versie is te vinden op: <http://www.dimiter.eu/csni.html>

Veranderingen in het aantal ambtenaren (in FTE) tussen 2002 en 2015, per schaal



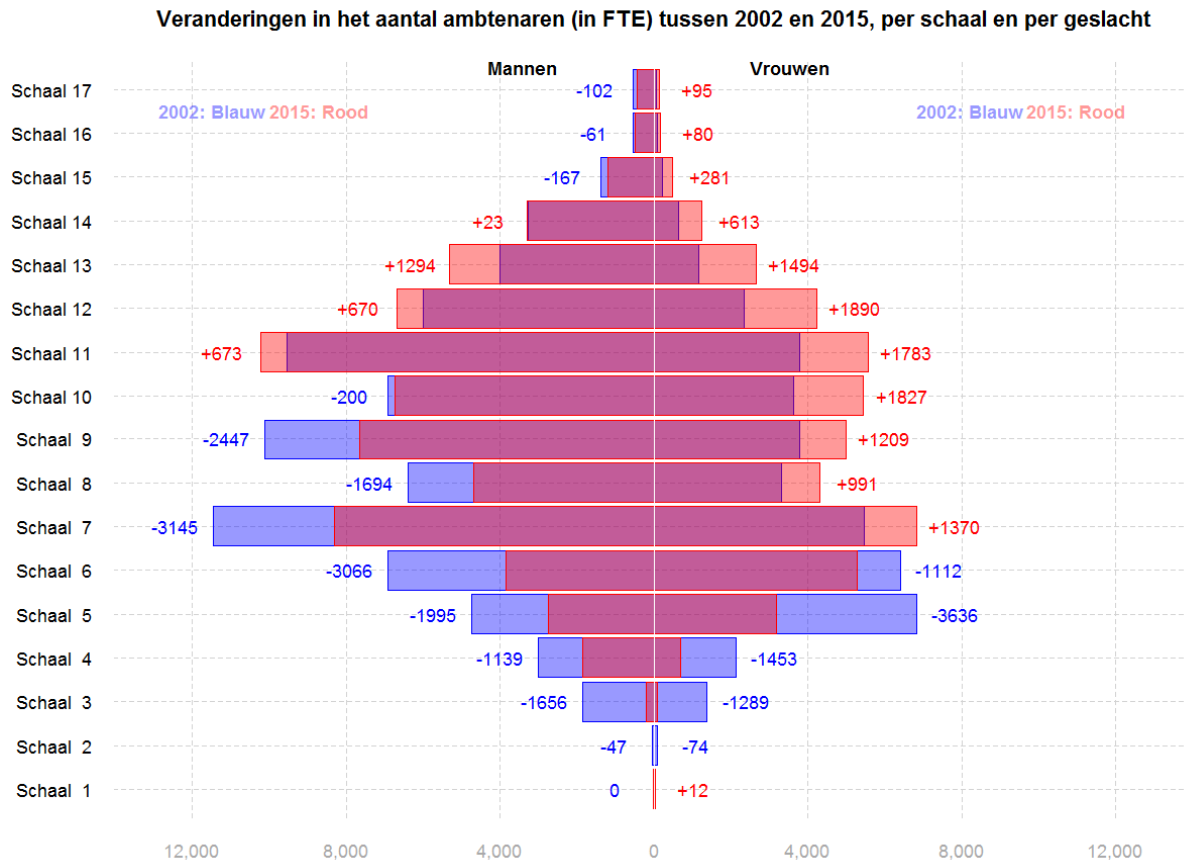
Figuur 4. Veranderingen in het aantal ambtenaren per functieniveau

Bovenstaande figuur maakt duidelijk dat, ondanks de geringe verschillen in de totale omvang, er weldegelijk grote verschillen zijn te vinden in de samenstelling van het ambtelijk apparaat. De belangrijkste conclusie uit bovenstaande figuur lijkt dat de Nederlandse overheid aan de basis is afgeslankt, maar tegelijkertijd in de hogere rangen juist is “aangekomen”. In de schalen tot en met 9 is het aantal fte fors gedaald, terwijl er vanaf salarisschaal 10 een duidelijke toename van het aantal fte te zien is. Daarmee blijft het totaalaantal ambtenaren wellicht ongeveer gelijk, maar zijn goedkopere uitvoerende en ondersteunende ambtenaren feitelijk ingeruild voor duurdere beleidsadviseurs en managers. Een daling van het aantal goedkopere arbeidskrachten gecombineerd met een stijging van het aantal duurdere arbeidskrachten kan een neutraal saldo in fte opleveren, maar zal logischerwijs tot een stijging van de post personeel op de rijksbegroting leiden.

Een verklaring voor de daling in de schalen tot en met 9 kan liggen in maatregelen die tijdens de crisis zijn genomen, waarbij ondersteunende en facilitaire posities zijn geoutsourced of zijn komen te vervallen (van schil 1 naar schil 6). Opvallend genoeg worden deze outsourcingoperaties op dit moment weer deels teruggedraaid, zie de Rijks schoonmaakorganisatie (van schil 6 terug naar schil 1). Desondanks is er over de gehele onderzochte periode een aanzienlijke daling in deze schalen te zien. Een verklaring van de daling in de lagere rangen kan dus deels gevonden worden in outsourcingmaatregelen in de periode 2002-2010, maar een verklaring voor de groei van het aantal ambtenaren in de hogere schalen, is er vooralsnog niet.

Geslacht

Naast functieniveau kijken we ook naar de samenstelling van de Rijksoverheid als het gaat om geslacht. De Nederlandse regering heeft in verschillende kabinetsperiodes een actief emancipatiebeleid voor vrouwen gevoerd. Onder andere door het instellen van quota probeerde men het aantal vrouwen in de top van de overheid te vergroten. Figuur 3 bekijkt het aantal mannen en vrouw binnen het overheidsapparaat per functieniveau.



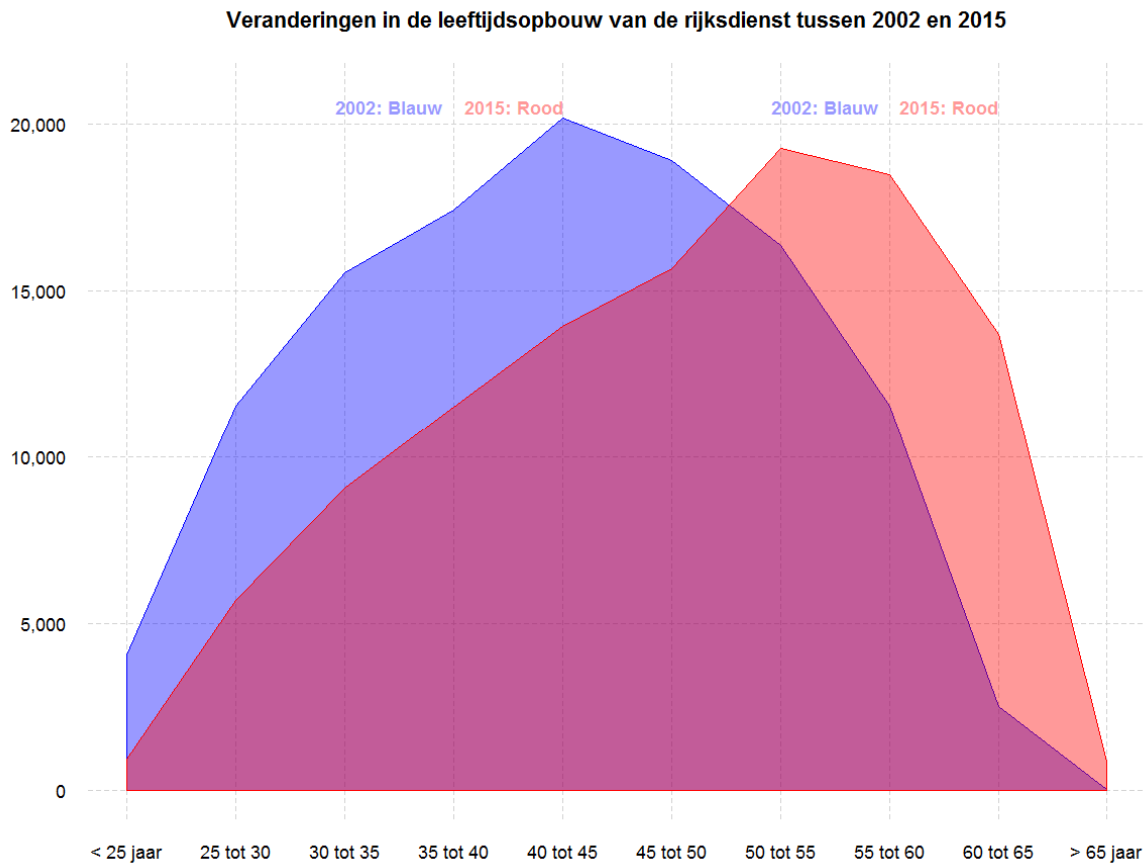
Figuur 5. Veranderingen in het aantal ambtenaren tussen 2002 en 2015, per functieniveau en per geslacht.

De cijfers laten zien dat er, met uitzondering van de laagste functieniveaus, op ieder functieniveau een duidelijk toename is van het aantal vrouwen. In de schalen tot schaal 6 is het aantal vrouwen gedaald, maar in alle schalen daarboven is het aantal vrouwen en het percentage vrouwen in de bestudeerde periode toegenomen. Tezamen genomen is er in het totale percentage vrouwen een duidelijk stijging te zien: van 36% vrouw bij de overheid in 2002 naar 42% vrouw in 2015. Waar in eerdere figuren een relatief stabiel aantal topambtenaren te zien was, zien we in figuur 3 wederom dat er toch grote verschuivingen *binnen* het apparaat hebben plaatsgevonden. Binnen alle functieniveaus waar de Algemene Bestuursdienst (ABD) topambtenaren voor zoekt, schaal 15 tot en met 17, is te zien dat het aantal mannen afneemt en het aantal vrouwen toeneemt.

Leeftijd

Een belangrijke discussie over het overheidsapparaat heeft zich gericht op de vergrijzing van het ambtenarencorps. Het *last in, first out* principe bij inkrimping waardoor veel jonge mensen moeten

vertrekken omdat zij het laagst aantal dienstjaren hebben, doet vermoeden dat er sprake zal zijn van een verschuiving wat betreft de gemiddelde leeftijd van ambtenaren. Figuur 4 laat zien hoe de leeftijdsverdeling van Nederland eruitziet.



Figuur 6. Veranderingen in de leeftijdsverdeling in het overheidsapparaat tussen 2002 en 2015.

Bovenstaande figuur laat duidelijk zien dat het zwaartepunt wat betreft leeftijd is verschoven; er zijn fors minder jonge ambtenaren en veel meer ambtenaren van boven de 50. Waar in 2002 de meeste ambtenaren in de leeftijdscategorie 40-45 zaten, is dit verschoven naar 50-55. Het toepassen van een vacaturestop (de eerdergenoemde “hiring freeze”), waarbij het zittende apparaat vanzelf ouder wordt en er minder jonge ambtenaren binnenkomen, lijkt hier de belangrijkste verklaring, in combinatie met versoerde regelingen voor vervroegd uittreden (in reactie op de crisis) en het verhogen van AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2013.

Analyse

Terugkijkend op de verwachtingen die bestaande theorieën ons aanreikten, zien we dat voor Nederland in de onderzochte periode er geen steun gevonden wordt voor de stelling dat linkse regeringen de overheid doen groeien en rechtse regeringen de overheid doen krimpen, zelfs met inachtneming van een vertragingseffect. Het lijkt erop dat kabinetten er aan het begin van hun regeerperiode de voorkeur aan geven om mensen aan te trekken om hun politieke agenda te kunnen realiseren, en het verderop in de regeerperiode weer urgenter wordt om besparingen op het apparaat te kunnen laten zien.

Ten aanzien van het verband tussen groei in de economie en groei van de overheid lijken de bevindingen aan te sluiten bij de verwachting dat economische groei gepaard gaat met groei van het apparaat (periode 2005-2009), en economische stagnatie of krimp gepaard gaat met krimp van het apparaat (periodes 2003-2005 en 2009-2013). Het is opvallend hoe beperkt het vertragingseffect hier is: dit duidt erop dat de overheid sneller dan verwacht kan inspelen op veranderende economische en fiscale omstandigheden. Ten aanzien van het effect van demografische groei is gebleken dat de bevolkingstoename in de onderzochte periode marginaal is geweest. Wat dat betreft kunnen we zodoende geen echte uitspraken doen.

Opeenvolgende kabinetten met de ambitie om de rijksoverheid te laten krimpen zijn hier grosso modo in geslaagd. Daarbij is gebruik gemaakt van alle vier de onderscheiden methoden. Automatisering en performancesturing zijn ingezet om de productiviteit te doen toenemen (methode I). Ten aanzien van methode II blijkt dat sommige activiteiten zijn versoberd (defensie, cultuur, inspecties), maar daar staat tegenover dat andere beleidsprogramma's juist zijn geïntensiveerd (veiligheid). Methode III is ook toegepast, in de zin van outsourcing en decentralisatie, waarbij decentralisatie in dit geval niet gepaard gegaan met een overdracht van personeel. Methode IV tenslotte is toegepast in de zin van een vacaturestop, al dan niet in de vorm van een zogenoemd dubbelslot.

Ten aanzien van de verwachte veranderingen in samenstelling, kunnen we enkele bevindingen met de nodige voorzichtigheid noteren. De combinatie van productiviteitsstijging (methode I) en outsourcing (methode III) lijkt bijgedragen te hebben aan een groei in de hogere schalen (in relatieve maar zelfs ook in absolute zin).

In de tweede plaats kunnen we voorzichtig stellen dat de combinatie van het per saldo terugschroeven van activiteiten (methode II) en het aanpakken van bureaucratische dysfuncties (methode IV) weliswaar effectief zijn geweest door een aannamestop en de toepassing van het last-in, first-out principe, maar dat dit tevens tot een aanzienlijke veroudering van het apparaat heeft geleid. Verder onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag wat de effecten zijn van deze vergrijzing van het apparaat.

Conclusie en discussie

Dit artikel laat zien wat de consequenties zijn geweest van bezuinigen op de overheid, als het gaat om de omvang en de samenstelling van het ambtenarenapparaat. In de inleiding stelden we reeds dat bestuurders enerzijds te maken hebben met fiscale en politieke druk om het ambtelijk apparaat te laten krimpen, maar dat ze anderzijds ook geconfronteerd worden met maatschappelijk druk als het gaat om vrouwen in hogere posities en de ontslagbeperkingen die het ambtenarenrecht met zich meebrengt. De bovenstaande bevindingen laten zien dat deze factoren tezamen een opmerkelijk effect hebben. Enerzijds zien we een vreemdsoortig en ietwat pervers patroon van krimp in combinatie met groei aan de top. Anderzijds zien we meer evenwicht in de man-vrouw balans in combinatie met een problematische disbalans als het ouder en jongere ambtenaren gaat. Beleidsdoelstellingen die consistent nagestreefd zijn door de opeenvolgende kabinetten (krimpen en meer vrouwen aan de top) zijn dus behaald, maar zijn ook gepaard gegaan met onbedoelde en onwenselijke ontwikkelingen (een onbedoelde toename van duur overheidspersoneel aan de top en een verstoorde leeftijdsbalans).

Hoewel er dus maar marginale veranderingen zijn in het totale aantal ambtenaren, zijn er grote verschuivingen zichtbaar als er ingezoomd wordt op de samenstelling van het ambtelijk apparaat. Zo is de er een forse afname van het aantal ambtenaren in lagere functieniveaus ten opzichte van een stijging van het aantal ambtenaren in hogere functieniveaus. Daarnaast is, voor bijna alle functieniveaus, het aandeel vrouwen toegenomen. Als laatste is er sprake van een grote verschuiving wat betreft aantallen ambtenaren per leeftijdscategorie. Er zijn meer oudere ambtenaren en het aandeel jongeren is sterk gedaald.

De resultaten zijn belangrijk om twee redenen. Wetenschappelijk gezien onderstrepen zij de noodzaak van meer aandacht voor de samenstelling van het ambtelijk apparaat. Dit onderzoek laat zien dat zelfs bij een marginale daling van het totaalaantal ambtenaren, grote effecten voor de samenstelling van het ambtelijk apparaat zich voordoen. Voor de praktijk zijn de cijfers belangrijk omdat het onbedoelde neveneffecten van een krimp van het overheidsapparaat laat zien. Dat er een minder gelijke leeftijdsverdeling is in het ambtelijk apparaat is met het oog op de toekomst zorgelijk. Het is bijvoorbeeld zaak dat de overheid zich goed voorbereidt op het moment dat het leeftijdscohort met de meeste ambtenaren, 50 tot 55, met pensioen gaat.

Een aantal aspecten van dit onderzoek zijn belangrijk om aan de orde te stellen. Eerder al is gewezen op de discussie over schuivende definities van wie er vallen onder de ambtenaren. Schuivende definities, maar ook een veranderende peildatum en verschillende samenstellingen van het openbaar bestuur, zorgen ervoor dat het interpreteren van cijfers over de omvang van de overheid geen sinecure is (Van der Meer & Dijkstra, 2016). Bij het vergelijken van onze cijfers met gegevens uit het buitenland is daarom voorzichtigheid geboden. Datzelfde geldt ook voor vergelijkingen door de tijd. Omdat er bij andere databronnen andere cijfers kunnen worden weergegeven over het aantal ambtenaren, is het zaak om heel precies te beschrijven welke cijfers gebruikt worden en waar deze uit afkomstig zijn.

Ten tweede is het belangrijk om op te passen met causale uitspraken over de cijfers. Het is niet mogelijk om een stijging van het aantal vrouwelijke topambtenaren enkel te relateren aan het beleid van het kabinet. Hoewel quota ongetwijfeld een rol hebben gespeeld in de vergroting van het percentage vrouwelijke topambtenaren, kunnen er ook andere oorzaken zijn. Eerdere studies lieten bijvoorbeeld zien dat er een relatie is tussen het aandeel vrouwen in de hele organisatie en het aantal vrouwelijke topambtenaren (cf. Goodman, Fields & Blum, 2003). Een groeiend aandeel vrouwen in de organisatie zou daardoor mogelijk ook een verklaring kunnen bieden voor een groter aantal vrouwelijke topambtenaren. Voor de daling van het aantal ambtenaren in het totale apparaat geldt een gelijksoortig argument. Dit toeschrijven aan alleen kabinetsbeleid of de crisis zou te kort door de bocht zijn en de data die voor dit onderzoek gebruikt zijn, moeten daarom als beschrijvende statistieken worden gebruikt. De waarde van deze cijfers zit in de trend die is laten zien over een lange tijdsperiode met meerdere kabinetten en daarnaast de focus op veranderingen binnen de samenstelling van het ambtelijk apparaat. Voor verder onderzoek is het relevant om te kijken of bepaalde beleidswijzigingen weldegelijk één van de factoren zijn geweest die hebben gezorgd voor veranderingen in de samenstelling van het overheidsapparaat. Zeker de rol van de decentralisatie en de rol van externe inhuur verdienen wat ons betreft aandacht in verder onderzoek naar dit thema. In algemene zin is het voor verder onderzoek ook belangrijk om andere overheden te bekijken omdat (bijvoorbeeld in het geval van de decentralisering) een daling van het aantal ambtenaren op rijksniveau wellicht de druk op gemeentelijk beleid heeft vergroot.

Belangrijk om als laatste te noemen, is dat er in dit onderzoek niet is gekeken naar de manier waarop bijvoorbeeld topambtenaren de eisen voor inkrimping van de overheid hebben vormgegeven. De hierboven genoemde verklaringen zijn allemaal verklaringen vanuit macro-niveau terwijl er ook verklaringen vanuit de interne organisatie kunnen zijn voor de gevonden resultaten. Een bekend voorbeeld is het gebruik van externe inhuur waarbij ambtenaren die voorheen in dienst waren, nu worden ingehuurd als externen. Op papier geeft dit een daling van het aantal FTE aan, maar in de praktijk betekent dit geen echte verandering. Voor verder onderzoek zou het belangrijk zijn om ook cijfers over externe inhuur, naast een focus op de interne organisatie, mee te nemen om de veranderende samenstelling van de overheid te kunnen duiden.

Een nieuw kabinet zal zeer waarschijnlijk wederom eisen stellen aan de Rijksoverheid en haar personeel. Dit artikel heeft willen laten zien dat er niet alleen gekeken moet worden naar de omvang van de overheid, maar ook naar de samenstelling van het ambtelijk apparaat. Dat is een taak voor zowel de wetenschap, als de praktijk.

Referenties

Bekker, R. (2013). Hoe dichterbij Den Haag, hoe minder afslanking, in: R. Bekker (Ed.), *Staat van de ambtelijke dienst: Hoe staan ambtenaren er anno 2013 voor?* (pp. 22-27) Den Haag: CAOP: kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Berg, C.F. van den (2011). *Transforming for Europe. The Reshaping of national Bureaucracies in a System of Multi-Level Governance*. Leiden: Leiden University Press.

Berg, C.F. van den (2017). Dynamics in the Dutch Policy Advisory System: Externalisation, politicization and the legacy of pillarization. *Policy Sciences*, 50 (1): 63–84.

Berg, C.F. van den, Schmidt, A.J. en van Eijk, C.A.J. (2015). Externe advisering binnen de Nederlandse overheid: Naar een empirisch en theoretisch onderbouwde onderzoeksagenda. *Bestuurskunde*, 24 (3): 17-31.

Boston, J. (1994). Purchasing Policy Advice: The Limits of Contracting Out. *Governance*, 7 (1): 1–30.

Braam, A. van (1957). *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland* (dissertatie). Den Haag: Excelsior.

Brasz, H.A. (1960). *Veranderingen in het Nederlandse communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*. Assen: Van Gorcum.

Cooper, D., Gable, M. & Austin, A. (2012). *The Public-Sector Jobs Crisis. Women and African Americans hit hardest by job losses in state and local governments*. EPI Briefing Paper.

Goodman, J.S., Fields, D.L. & Blum, T.C. (2003). Cracks in the Glass Ceiling. In what kinds of organizations do women make it to the top? *Group & Organization Management*, 28 (4), 475-501.

Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R. & Bezes, P. (2015). *Public administration reforms in Europe: The view from the top*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3): 267–282.

- Hoogerwerf, A. (1977). De groei van de overheid in Nederland sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling, onevenwichtigheid en overbelasting. *Bestuurswetenschappen*, 31 (4): 243-265.
- Howlett, M. & Migone, A. (2013). Searching for Substance: Externalization, Politicization and the Work of Canadian Policy Consultants 2006–2013. *Central European Journal of Public Policy*, 7 (1): 112-133.
- Jilke, S., Van de Walle, S. & Van Delft, R. (2013). Public Sector Reform in the Netherlands: Views and Experiences from Senior Executives: Country Report as part of the COCOPS Research Project.
- Kickert, W.J.M. (2013). Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for Successful Organizational Change in Dutch Ministerial Departments. *The American Review of Public Administration*, 44 (6): 693–717.
- Light, P.C. (2006). *The New True Size of Government*. New York: NYU Wagner School Research Brief no. 2.
- Macdonald, D. (2011). *The Shadow Public Service. The Swelling Ranks of Federal Government Outsourced Workers*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Marwick, A. (1974). *War and Social Change in the Twentieth Century: A Comparative Study of Britain, France, Germany, Russia and the United States*. Londen: Palgrave Macmillan.
- McKeown, T. & Lindorff, M. (2011). Temporary Staff, Contractors, and Volunteers: The Hidden Workforce in Victorian Local Government. *Australian Journal of Public Administration*, 70 (2): 185-201.
- Meer, F.M. van der & Roborgh, L.J. (1993). *Ambtenaren in Nederland Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Meer, F.M. van der & Berg, C.F. van den (2011). De groei en daling van het aantal ambtenaren: een kwestie van appels en peren? In Bekker, R. (red.), *Staat van de ambtelijke dienst: Hoe staan ambtenaren er anno 2011 voor? (Publicatiereeks Overheid & Arbeid, 29)*, Den Haag: CAOP, 16-25.
- Meer, F.M. van der, Berg, C.F. van den & Dijkstra, G.S.A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief (Academic Series)*. Leiden: Leiden University Press.
- Meer, F.M. van der & Dijkstra, G.S.A. (2011). The civil service system of the Netherlands. In: Meer, F.M. van der (red.), *Civil Service Systems in Western Europe (2nd edition)*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Meer, F.M. van der & Dijkstra, G.S.A. (2013). Representative bureaucracy and diversity in the Netherlands. In: Peters, G.B., Von Maravic, P. & Schroter, E. (red.), *Representative bureaucracy in action*, Edward Elgar: Cheltenham.
- Meer, F.M. van der & Dijkstra, G.S.A. (2016), Drie valkuilen en denkfouten in de drang naar een kleinere overheid, *Me Judice*, 22 januari 2016.

Meer, F.M. van der & Dijkstra, G.S.A. (2017). Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst: ontwikkelingen in de kabinetsperiode Rutte II in perspectief, in J. Uijlenbroek (red.) *De Staat van de Ambtelijke Dienst*. Den Haag: CAOP, 19-40.

Painter, M. & Pierre, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.

Poelje, G.A. van (1963). *Hedendaags Gemeentewezen*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Pollitt, C. & G. Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo- Weberian State*. London: Oxford University Press.

Rhodes, R.A.W. (1994). The Hollowing Out of the State. *The Political Quarterly*, 65 (2): 138–151.

Rose, R. (1984). *Understanding Big Government: The Programme Approach*. Londen: Sage.

Saint-Martin, D. (2004). *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Britain, Canada and France*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Suleiman, E.N. (2003) *Dismantling Democratic States*. Princeton UP.

Vincent-Jones, P. (2006). *The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality*. Oxford: Oxford University Press.

Weber, M. (1980) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß einer verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr.